

УДК 343.163

УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ

С. Н. Бабаев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 июля 2014 г.

Аннотация: рассматривается актуальное в современных условиях направление работы прокуроров – участие в правотворческой деятельности органов власти. Исследуются наиболее положительно зарекомендовавшие себя на практике формы участия прокуроров в правотворчестве.

Ключевые слова: прокуратура, правотворческая деятельность, правотворчество, формы участия в правотворческой деятельности, правовые акты, закон, законность, прокурор, заключение, устранение нарушений.

Abstract: the author of this article describe an important direction in public prosecution – participation in law-making activities conducted by state authorities. The author study the most efficient forms of participation of prosecutors in law-making process.

Key words: public procurator's office, legislative activity, law-making, forms of participation in law-making process, legal acts, law, legality, prosecutor, opinion, elimination of violations.

Принятие незаконных правовых актов органами власти всех уровней представляет особую опасность, так как нередко влечет нарушение прав и свобод граждан, проживающих в соответствующих регионах, законных интересов юридических лиц, а также, что немаловажно, снижение авторитета органов государственной власти и их руководителей, а это, в свою очередь, способно привести к дестабилизации обстановки, усилению напряженности во многих сферах общественных отношений.

Число издаваемых региональными и местными органами власти правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, остается все еще значительным. Об уровне правовой дисциплины в субъектах свидетельствуют, например, цифры, обозначенные Ю. Я. Чайкой в ежегодном докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: «В минувшем году органами прокуратуры оспорено более 2600 противоречащих федеральному законодательству правовых актов органов государственной власти субъектов и около 122 тыс. – муниципальных нормативных документов. Они содержали неправомерные нормы по вопросам социального, налогового, бюджетного, земельного регулирования, природопользования, градостроительства и государственной службы. Практически все акты (95 %) по требованию прокуроров приведены в соответствие. Во многом, благодаря превентив-

ной работе прокуроров (а ими проведена правовая экспертиза свыше 56 тыс. проектов нормативных правовых актов региональных органов власти и 582 тыс. – муниципальных), общее число незаконных нормативных документов снизилось (-4 %). Эта деятельность и сейчас осуществляется, по сути, в ежедневном режиме»¹.

В связи с этим российские прокуроры традиционно уделяют особое внимание надзору за законностью актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами². Действенным средством обеспечения законности и качества правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления субъектов Федерации является также участие в данной работе прокуроров³.

В настоящее время идет весьма интенсивное обновление законодательства (как федерального, так и субъектов Федерации), значительно активизировалась нормотворческая деятельность органов местного самоуправления, поэтому в целях повышения качества принимаемых законов и иных нормативных правовых актов возникла необходимость расширения сложившихся форм сотрудничества органов прокуратуры с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления в сфере нормотворчества⁴.

Участие прокуроров в правотворческой деятельности присуще всем этапам развития российской прокуратуры. Объем и содержание полномочий прокуроров по осуществлению данной работы изменялись в зависимости от места и роли прокуратуры в механизме государственной власти. Так, в период становления прокуратуры в России при Петре I Генерал-прокурор непосредственно надзирал за тем, чтобы высший государственный орган – Сенат – рассматривал все относящиеся к его ком-

¹ Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации [Официальный интернет-сайт]. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/145875/#sel=21:1,171:22 (дата обращения: 10.03.2014).

² См., например: Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М., 2012. С. 175–438 ; Прокурорский надзор. Российская прокуратура в правовом демократическом государстве : учебник / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2008. С. 172–198 ; *Бабаев С. Н.* Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления. Воронеж, 2005. С. 8–32.

³ Функция правотворчества определяется в юридической науке наиболее часто в качестве деятельности по созданию правовых норм и признанию правовыми существующих в обществе правил поведения путем придания им формы нормативных правовых актов.

⁴ Так, Государственной Думой РФ с 2004 по 2007 г. было принято (одобрено) 1087 законов, а с 2008 по 2011 г. – 1606, т.е. принято больше чем на 30 % (см.: Государственная Дума РФ [Официальный сайт]. URL: <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.05.2014).

петенции дела, действовал в строгом соответствии с регламентом и императорскими указаниями. Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правотворчества: предлагал Сенату принимать решения по вопросам, не урегулированным правом. То есть в соответствии с п. XI Указа «О должности Генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г. Генерал-прокурору было предоставлено право законодательной инициативы. При обнаружении пробелов в законодательстве Генерал-прокурору предписывалось давать соответствующие предложения Сенату, «...чтоб учинили на те дела ясные указы; и как сочинят, доносить нам...»⁵.

Прокуратура осуществляла указанную деятельность и в советское время. Законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» участие в совершенствовании законодательства непосредственно включено было в перечень основных направлений деятельности этого органа государства (ст. 3)⁶. В соответствии со ст. 114 Конституции СССР (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.)⁷ Генеральный прокурор Союза ССР обладал правом внесения законодательных предложений Съезду народных депутатов СССР и Верховному Совету СССР. Соответствующим правомочием были наделены прокуроры союзных и автономных республик.

В настоящее время органы прокуратуры эффективно реализуют такие полномочия в соответствии с п. 4 ст. 1 и ст. 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 03.02.2014) «О прокуратуре Российской Федерации»⁸ (далее – Закон о прокуратуре). К числу субъектов, участвующих в правотворческой деятельности, отнесены Генеральный прокурор РФ, прокурор субъекта Федерации, прокурор города, района⁹.

Можно выделить следующие цели участия прокуроров в правотворческой деятельности: защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение верховенства закона; способствование формированию единого правового пространства на территории страны и совершенствованию законодательства; обеспечение согласованности юридических предписаний органов публичной власти; повышение уровня работы по систематизации законодательства; снижение влияния бюрократических интересов, противоречащих потребностям населения; исключение из нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов¹⁰.

⁵ Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры. 1722–2012. Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях, документах. М., 2012. С. 14–16.

⁶ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

⁷ Там же. 1977. № 41. Ст. 617.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁹ Важная роль органов прокуратуры в реализации правотворческой функции государства обусловлена прежде всего тем, что надзорная, координирующая и иная деятельность прокуратуры предоставляет ей возможность своевременного и полного информирования органов государственной власти всех уровней о состоянии правотворчества, действенности законодательства и эффективности контрольной политики государства.

¹⁰ См. об этом подробнее, например: Жидких А. А. Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции. М., 2011. С. 4; Бессарабов В. Г., Хуторецкий Р. Б. Участие российской прокуратуры

До недавнего времени организация данного вида деятельности рассматривалась только в рамках прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов и виделась как способ предотвращения издания правовых актов, не соответствующих Конституции РФ и действующему законодательству. В настоящее время это самостоятельная функция (но всё равно остающаяся тесно связанной с надзорной функцией¹¹), осуществляемая прокурором в соответствии с действующим законодательством, направленная на выявление и устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании общественных отношений, препятствующих осуществлению прав и свобод человека и гражданина и исполнению законов¹².

Обеспечивая разработку и принятие уполномоченными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актов, соответствующих Конституции РФ и законам, а также их исполнение, прокуратура, по нашему мнению, является необходимым участником формирования правовых основ общества и государства, предупреждает нарушения прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, способствует повышению авторитета органов представительной и исполнительной власти, что положительно сказывается на укреплении законности и правопорядка.

Интересным представляется мнение А. А. Жилина о том, что «участие в правотворчестве органов прокуратуры включает», по сути, три вида деятельности: *информационно-аналитическую* – мониторинг прокурорами состояния законности в правотворчестве и правоприменении; *правоподготовительную* – внесение прокурорами в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней, вышестоящему прокурору предложений об изменении, дополнении, отмене, принятии законов и других нормативных правовых актов, инициативную подготовку их проектов, участие в нормопроектной работе иных государственных органов и органов местного самоуправления¹³; *правокоррекционную* – прокурорский надзор за соответствием законам нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти

в правотворческой деятельности. М., 2006. С. 27–29 ; Григорьева И. В. Прокурорский надзор : учеб. пособие. М., 2003. С. 153–154.

¹¹ Представляется, что одной из причин тесной связи является то обстоятельство, что действительность участия прокуратуры в реализации правотворческой функции определяется целенаправленным и согласованным исполнением ее функций, включая участие в правотворчестве, международное сотрудничество, надзор, участие прокуроров в рассмотрении дел судами.

¹² Участие прокуроров в правотворческой деятельности предусмотрено законами о прокуратуре республик: Казахстан (п. 7 ст. 12), Таджикистан (ст. 11), Туркменистан (п. 6 ч. 3 ст. 12), Узбекистан (п. 9 ст. 4) и Кыргызской Республики (п. 5 ч. 2 ст. 8).

¹³ Участие прокуратуры в нормопроектной деятельности заключается в иницировании и содействии разработке иными государственными органами и органами местного самоуправления нормативных правовых актов и в самостоятельной подготовке их в целях, установленных Законом о прокуратуре (п. 2 ст. 1).

субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами и другими поднадзорными прокуратуре органами и организациями¹⁴.

Закон о прокуратуре не предусматривает процедуры участия прокурора в правотворчестве. В целях обеспечения надлежащей организации работы в этой сфере Генеральный прокурор РФ издал приказ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», которым утверждено Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры¹⁵.

В соответствии с Положением основные направления правотворческой деятельности следующие: инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры; участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти; подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты; участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации.

Общие методические ориентиры при участии прокуроров в правотворческой деятельности определены также приказами Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 (в ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»¹⁶; от 7 декабря 2007 г. № 195 (в ред. от 10.02.2012) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹⁷.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности осуществляется при соблюдении определенных принципов¹⁸, к числу которых можно отнести следующие:

- *принцип законности правотворчества* – означает, что все нормативно-правовые акты должны строго соответствовать требованиям зако-

¹⁴ См.: Жидких А. А. Правотворчество. Законность. Прокуратура. М., 2010. С. 28–31.

¹⁵ См.: Бабаев С. Н., Ефанова В. А., Сыщикова Т. М. Прокурорский надзор : учеб. пособие. Воронеж, 2008. С. 455–459.

¹⁶ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Генеральная прокуратура Рос. Федерации [Официальный интернет-сайт]. URL: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14257/> (дата обращения: 10.04.2014).

¹⁸ См. об этом: Бессарабов В. Г., Хуторецкий Е. Ю. Цели, задачи и принципы правотворческой деятельности Прокуратуры Российской Федерации // Право и политика. 2003. № 11. С. 29–40 ; Прокурорский надзор : учеб. для вузов / О. С. Капинус [и др.]. М., 2013. С. 543–544.

нов, других актов вышестоящих органов власти по своему содержанию, форме и порядку издания;

- *принцип демократизма правотворческой деятельности* – имеет ряд проявлений, одно из которых – наличие демократических процедур разработки проектов законов и других нормативных правовых актов, их обсуждение и принятие;

- *принцип гласности* – открытый характер данной деятельности, широкая и систематическая информация о ней. Гласность процесса правотворчества характерна для всех ее основных стадий: при подготовке проектов, предварительном их обсуждении, принятии актов, информировании населения о принятых правовых актах и их реализации;

- *принцип гуманизма правотворческой деятельности* – предусматривает, что нормативным правовым актам надлежит формулировать и защищать общечеловеческие ценности, естественные права человека, его интересы должны находиться в центре правотворческой деятельности;

- *принцип справедливости* – предполагает необходимость учета общественных ожиданий и реальной готовности субъектов к выполнению его предписаний;

- *принцип научной обоснованности правотворчества* – включает в себя несколько компонентов: необходимость изучать объективные потребности при принятии каждого акта, практику применения действующего права, правильно избирать метод правового регулирования, структуру размещения правового материала, учитывать возможные близкие и перспективные последствия принятия этого правового акта и т.д.¹⁹;

- *принцип профессионализма* – предусматривает участие в разработке новых правотворческих решений квалифицированных специалистов определенных областей общественной жизни, которые имеют соответствующую подготовку, большой опыт работы и достаточные знания;

- *принцип системности и согласованности* – подразумевает последовательность при осуществлении правотворчества, обязательное соответствие каждого нормативного акта нормам Конституции, иным законам и международно-правовым актам, ратифицированным Российской Федерацией;

- *принцип постоянного развития и своевременного осуществления правотворчества* – является неременным условием правотворчества, адекватного потребностям общества и государства.

Все перечисленные принципы – это, по сути, основные начала правотворческой деятельности, которые органы прокуратуры, безусловно, должны учитывать при участии в правотворчестве. Деятельность органов прокуратуры по участию в правотворческой деятельности основывается также на общих принципах организации и деятельности прокуратуры, таких как принцип единства, принцип централизации, принцип независимости.

¹⁹ См. об этом: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2001. С. 414.

В научной литературе выделяются формы участия прокуроров в правотворческой деятельности²⁰. Под формой участия прокуроров в правотворческой деятельности следует понимать внешнее выражение неоднократно повторяющихся действий, содержанием которых является осуществление прокурорами своих полномочий по совершенствованию нормативно-правовой базы Российской Федерации (законов и иных нормативных актов) в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Считаем целесообразным рассмотреть те формы, которые наиболее часто применяются на практике.

Участие прокурора в подготовке проектов нормативных актов. Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ и муниципальных образований (районов, городов) обычно привлекаются по решениям или поручениям представительных (законодательных) органов к подготовке проектов законов и других нормативных актов.

По просьбам (предложениям) Президента и Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципального уровня прокуроры нередко участвуют совместно с другими правоохранительными органами и иными органами в разработке отдельных наиболее важных нормативных актов, федеральных и региональных программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с преступностью, в особенности организованной.

К разработке таких документов и экспертизе проектов актов, как правило, привлекается широкий круг прокурорских работников. Помимо прокуроров – руководителей прокуратур – эта работа в Генеральной прокуратуре РФ координируется отделом по работе с законопроектами, который непосредственно контактирует с палатами Федерального Собрания, а в республиканских, областных и им равных прокуратурах – прокурорскими работниками, ответственными за поддержание связей с представительными и исполнительными органами²¹.

Проведение прокурорами правовой экспертизы проектов законов, иных нормативных актов. В силу сложившейся практики и по взаимной договоренности с прокурорами Государственная Дума Федерального Собрания РФ, представительные (законодательные) органы субъектов РФ и органы местного самоуправления направляют в органы прокура-

²⁰ См., например: Прокурорский надзор : учеб. для вузов / О. С. Капинус [и др.]. С. 546–547 ; Жидких А. А. Правотворчество. Законность. Прокуратура. С. 52.

²¹ В ряде прокуратур республик и других субъектов РФ по распоряжению прокуроров созданы группы по законотворческой работе из числа наиболее опытных и грамотных работников. Создание подобных групп в основном диктуется тем, что многие представительные органы субъектов РФ не обладают достаточным опытом законотворческой работы. Закон не запрещает прокурорам разрабатывать проекты законов и других нормативных актов по собственной инициативе. Сказанное касается и проектов программ, направленных на укрепление законности, правопорядка и борьбу с правонарушениями.

туры проекты наиболее важных законов и других актов для изучения и дачи заключения на предмет их соответствия российскому законодательству и наличия в них коррупциогенных факторов²². Что касается органов исполнительной власти всех уровней, то они также, хотя и реже, направляют проекты нормативных решений и постановлений в органы прокуратуры²³.

Тщательное изучение прокурорами проектов нормативных актов, их оценка с точки зрения соответствия актам более высокой юридической силы и подготовка письменных мотивированных заключений по каждому акту нередко предупреждают принятие актов, противоречащих действующему законодательству. При этом прокуроры имеют возможность предложить более совершенную редакцию отдельных статей акта, внести соответствующие дополнения в виде новых статей или пунктов, указать на неполноту регулирования актом общественных отношений и высказаться о возможных негативных последствиях в случае, если акт будет принят в представленном виде. Более того, прокурор может выразить мнение о невозможности принятия акта ввиду явного несовершенства²⁴.

Ю. Я. Чайка обязывает подчиненных прокуроров «...организовать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты. Результаты изучения нормативных правовых актов и принятые меры прокурорского реагирования учитывать в соответствующем реестре» (п. 2.2 приказа от 2 октября 2007 г. № 155).

В случае необходимости прокуроры с проектами актов могут знакомиться непосредственно в органах представительной и исполнительной

²² См. об этом: Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов : приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2009 г. № 400 (в ред. от 09.02.2012) // Законность. 2010. № 4. С. 15–18.

²³ Так, горрайпрокурорами Воронежской области налажено сотрудничество с муниципальными органами, общественными организациями, средствами массовой информации. Необходимость взаимодействия обусловливается большим объемом правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, и работой по приведению этих предписаний в соответствие с изменяющимся федеральным законодательством. Результат говорит сам за себя: в 2013 г. по сравнению с предшествующим годом на 27 % уменьшилось число нормативно-правовых актов, противоречащих действующему законодательству. Этому удалось добиться благодаря совместной работе прокуроров и муниципальных органов власти на стадии подготовки документов, а устранить возможные нарушения до их принятия (см.: Прокуратура Воронежской области [Официальный сайт]. URL: <http://www.prokuratura-vrn.ru> (дата обращения: 10.03.2014)).

²⁴ В отдельных случаях прокурор вообще может высказаться о нецелесообразности принятия акта, например, когда общественные отношения в рассматриваемой сфере достаточно обстоятельно урегулированы ранее принятым актом или когда принятие акта, в силу противоречия его действующему законодательству, приведет к нарушениям прав и свобод граждан и другим негативным последствиям.

власти и высказывать свое мнение относительно их законности, а также в определенной мере – полноты регулирования общественных отношений, грамматической и стилистической отработанности проектов²⁵.

Участие прокуроров в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседаниях представительных и исполнительных органов. Согласно ст. 7 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ, его заместители и по их поручению другие прокуроры, прокуроры субъектов РФ, городов, районов, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях законодательных (представительных) органов, их палат, комитетов и комиссий, а также на заседаниях исполнительных органов, в том числе и при обсуждении проектов законов и подзаконных актов и их принятии. При обсуждении проектов, особенно нормативных актов, рассчитанных на длительное применение и распространяющих свое действие на всех или на многих граждан, проживающих в границах соответствующей административно-территориальной единицы, прокурор высказывает свои замечания и мнение о законности принимаемого акта.

Если усматриваются какие-либо противоречия действующему законодательству и иные дефекты проекта акта, на это обращается внимание представительного органа, главы администрации, губернатора, Председателя Правительства РФ, называется конкретный закон, который нарушен, напоминается о вредных последствиях, которые могут наступить, и объясняется, что в случае принятия акта в таком виде, на него будет принесен протест²⁶.

Участие прокуроров в заседаниях представительных и исполнительных органов позволяет им, кроме того, быть в курсе законотворческой практики, обсуждаемых вопросов, оказывать правовую помощь депутатам. Учитывая это, Генеральный прокурор РФ обязывает прокуроров активно использовать предоставленное им право участия в заседаниях представительных органов, администрации, правительства в целях предупреждения принятия (издания) актов, не соответствующих законам²⁷.

²⁵ Прокуроры как по собственной инициативе, так и по просьбе депутатов и иных разработчиков участвуют вместе с авторами проектов в их обсуждении. Нередко депутаты и разработчики проектов актов в процессе законотворческой работы обращаются к прокурорам за консультациями по правовым вопросам. Дача консультаций – одна из форм участия прокурора в правотворческой деятельности, способствующая подготовке и принятию основанных на законодательстве актов.

²⁶ Давая правовую оценку проектам актов с точки зрения их соответствия действующему законодательству, внося предложения, направленные на совершенствование проектов актов, прокурор, с одной стороны, предупреждает принятие (издание) правовых актов, противоречащих законам, а с другой – способствует принятию более совершенных актов.

²⁷ Прокуроры не имеют возможности присутствовать на всех заседаниях представительных и исполнительных органов при обсуждении проектов актов и их принятии. В случаях, когда имеется приглашение (просьба) руководителей названных органов принять участие в заседании или имеются сведения о возможном принятии акта, противоречащего закону, а также при обсуждении и приня-

Принятие прокурором мер к отмене незаконных правовых актов. Прокурор в соответствии со ст. 23 Закона о прокуратуре опротестовывает незаконные правовые акты либо обращается с заявлением в суды общей юрисдикции или арбитражные суды о признании их недействительными или недействующими²⁸.

К сожалению, принесение прокурором протеста на незаконный правовой акт не всегда влечет приведение правового регулирования в соответствие с Конституцией РФ и действующим законодательством²⁹.

Обращение в суд является продолжением иных средств прокурорского реагирования. Добившись удовлетворения своего требования в суде, прокурор восстанавливает законность в формировании правовых основ общества и государства.

Прокурор обращается в суд, как правило, после игнорирования его заключения о незаконности принятого акта, отклонения протеста на изданный незаконный правовой акт или когда такой акт принят коллегиальным органом, его отмена не терпит отлагательства, а созыв принявшего акт органа отдален во времени³⁰.

Внесение прокурорами предложений в органы представительной (законодательной) власти, представительные и исполнительные органы муниципальных образований и в органы, обладающие правом законодательной инициативы, о принятии новых актов, об отмене действующих актов или о внесении в них дополнений и изменений (поправок). К сожалению, Конституция РФ не наделила Генерального прокурора РФ и других прокуроров – руководителей прокуратур – правом законодательной инициативы. Однако ст. 9 Закона о прокуратуре дает право прокурорам вносить предложения в представительные (законодательные) органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, об изменении, отмене или принятии новых законов и иных нормативных актов³¹.

тии конституций и уставов субъектов РФ и муниципальных образований и других наиболее важных актов, прокурорам необходимо принимать участие в заседаниях представительных и исполнительных органов.

²⁸ См., например: Бабаев С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления. Воронеж, 2005. С. 173–183, 196–201.

²⁹ В юридической литературе высказывается мнение, что прокурорские протесты на незаконные правовые акты не имеют обязательной силы и поэтому мало влияют на реальное положение дел. Между тем по протестам прокуроров отменяется намного больше правовых актов, чем по решениям судов.

³⁰ Так, Генеральный прокурор РФ обращает внимание на необходимость «...безотлагательно реагировать на все факты принятия в регионах конституций, уставов, законов, указов, решений, постановлений и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом – обращаться с заявлениями в суд» (п. 2.2 приказа от 2 октября 2007 г. № 155).

³¹ Органы, наделенные правом законодательной инициативы, перечислены в ст. 104 Конституции РФ, в соответствующих статьях конституций и уставов субъек-

Данное право реализуется прокурорами во исполнение требований приказа Генерального прокурора от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления», однако сложность в реализации возникает в связи с тем, что в федеральном законодательстве не урегулирован вопрос наделения уставами муниципальных образований районных прокуроров правом правотворческой инициативы.

Исполняя функцию участия в правотворческой деятельности, прокуроры направляют в представительные органы местного самоуправления предложения о внесении в уставы муниципальных образований норм, предоставляющих право правотворческой инициативы прокурору района. Между тем органы местного самоуправления муниципальных образований вправе отказать прокурорам в предоставлении им права правотворческой инициативы, и, как показывает практика, чаще всего они так и поступают.

По нашему глубокому убеждению, прокуроры могли бы более весомо влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы. В связи с этим в ст. 104 Конституции РФ следовало бы внести соответствующее дополнение, включив в перечень органов, обладающих правом законодательной инициативы, Генеральную прокуратуру РФ. Представляется также целесообразным, во-первых, ввести обязанность органов местного самоуправления направлять соответствующему прокурору проекты муниципальных правовых предписаний, имеющих принципиальное значение, связанных с защитой конституционных прав и свобод граждан, включенных в план правотворческой работы по инициативе органа прокуратуры; во-вторых, дополнить ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нормой, содержащей право прокуроров вносить подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии муниципальных правовых актов. Соответствующими нормами дополнить ст. 46 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, участие прокурора в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления позволяет повысить качество принимаемых правовых актов. Прокуроры в силу своих полномочий сосредоточивают обширную и всестороннюю информацию о состоянии правотворчества и правоприменительной практики, они имеют возможность выявлять потребность в правовом регулировании практически во всех областях общественных отношений и осуществлять комплексные анализ и оценку состояния законности и правопорядка в

ектов Федерации. Например, в ст. 34 «Право законодательной инициативы в Воронежской областной Думе» Устава Воронежской области.

стране. Одновременно выполнение правового мониторинга обеспечивает своевременное принятие органами прокуратуры мер по укреплению законности в правотворчестве и правоприменительной практике³².

³² В настоящее время выявляется значительное число противоречащих законодательству правовых норм. В связи с этим Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка обязал прокуроров активнее осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательств, выявлять потребность в правовом упорядочении общественных отношений, что прямо определено в п. 2.2 приказа от 17 сентября 2007 г. № 144 (см.: *Егоров И.* Интервью с Генеральным прокурором Российской Федерации Юрием Чайкой // Рос. газета [Официальный интернет-сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/chayka.html> (дата обращения: 10.03.2014).

Воронежский государственный университет

Бабаев С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности

E-mail: sbabaev.vrn@gmail.com

Тел.: 8(473) 2208-251; 8-910-341-20-23

Voronezh State University

Babaev S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of Judicial Authority and Law Enforcement Activity Department

E-mail: sbabaev.vrn@gmail.com

Tel.: 8(473) 2208-251; 8-910-341-20-23